VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej (nr 76)**
z dnia 10 października 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 76)

10 października 2013 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii,

– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 21 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu, autopoprawkę do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk nr 1357),

– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Ilona Szczepańska, Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Bogdan Cichy, Robert Durlik**, **Jarosław Lichocki, Jacek Pędzisz** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego oraz **Piotr Chybalski, Paweł Kościelny, Andrzej Sakowicz** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji. Stwierdzam kworum. Czy do przedstawionego porządku dziennego są jakieś uwagi? Nie słyszę. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty.

Przechodzimy do jego realizacji. W punkcie pierwszym mamy zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Przedstawicielem wnioskodawców jest pan poseł Michał Kabaciński.

Proszę, panie pośle, o krótkie przedstawienie istoty projektu i bardziej szczegółowe odniesienie się do uwag Biura Analiz Sejmowych.

Poseł Michał Kabaciński (TR):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, zapewne państwo już znają ten projekt. Duża część tego projektu już była dyskutowana na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej. Tym razem rozszerzyliśmy go o tzw. kluby konopne. Kluby konopne mają być pewnego rodzaju alternatywą dla tego, aby osoby, które faktycznie są użytkownikami konopi indyjskiej, powiem tak w skrócie, nie musiały przenikać do świata przestępczego w celu nabycia środka odurzającego jakim są konopie indyjskie. Celem projektodawców było stworzenie alternatywy na zasadzie zgłaszania przez grupę osób pełnoletnich, które spełniają pewne wymogi określone w zaprojektowanej przez nas propozycji ustawowej. Osoby te po uzyskaniu zezwolenia obwarowanego pewnymi rygorami mogłyby na własny użytek uprawiać konopie indyjskie. Taki jest cel tworzenia klubów konopnych. Wzorowaliśmy się na rozwiązaniu hiszpańskim. W Hiszpanii od 2001 r. taka inicjatywa funkcjonuje i jest wyjściem z tej patowej sytuacji, jakiej jesteśmy świadkami.

Druga propozycja to wprowadzenie wartości granicznych do art. 62a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii określających wartości graniczne środków odurzających. Głównym celem projektodawców jest wyjście naprzeciw sygnałom zarówno środowiska wymiaru sprawiedliwości, jak i organizacji pozarządowych. Z dostępnych statystyk

wynika, że po wprowadzeniu zmiany w ustawie o przeciwdziałania narkomanii, prokurator ma prawo umorzyć postępowanie w przypadku nieznacznej ilości. Kierunkiem, w którym idą organy ścigania, to nie walka z dilerami, nie ściganie osób, które handlują środkami odurzającymi, nie walka z szeroko rozumianą dilerką. W zeszłym roku czynów z art. 62 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, czyli posiadanie znacznej ilości, a więc obrót, było około 1600, natomiast za posiadanie nieznacznej ilości – 35 tys. czynów. A więc widzimy, że uwaga organów ścigania bardziej jest skupiona na tym, aby, powiem kolokwialnie, ganiać za użytkownikiem rekreacyjnym. Natomiast to, na czym organy ścigania powinny się skupić, to dilerzy. W tym obszarze nie mamy żadnej kontroli nad tym, w jakim charakterze i do kogo trafiają środki odurzające, to znaczy czy do osób pełnoletnich, czy niepełnoletnich. Organy ścigania nie zwracają na to takiej uwagi.

Wartości graniczne miałyby być pewnym usprawnieniem postępowania dla prokuratury. Dzisiaj jest to uznaniowe i tak naprawdę zależy od tego, czy prokurator uzna daną ilość za znaczną lub nieznaczną. W praktyce występują takie przypadki, że 0,5 g, a więc bardzo mała ilość, często jest traktowana jako znaczna i taka osoba podlega karze, a więc wpisowi do krajowego rejestru, co kończy się burzeniem kariery. Ale są też przypadki, kiedy osoba posiada ponad 2 g, a jest to zdecydowanie więcej niż 0,5 g, a stosowany jest art. 62a ustawy o przeciwdziałania narkomanii i taka osoba korzysta z umorzenia. Jest to pewnego rodzaju niekonsekwencja. Naszym zdaniem jest tu element niekonstytucyjności, bo nie ma równości wobec prawa. Jedna osoba jest uznana za posiadacza i jest wszczynane postępowanie, a w przypadku drugiej postępowanie jest umarzane.

I trzeci element nowelizacji – leczenie substytucyjne. Jak napisaliśmy w uzasadnieniu do projektu, chodzi o rozszerzenie dostępu do takiego leczenia. Nie będę wiele mówił na ten temat, ponieważ ta kwestia nie wywołuje wątpliwości. Jest pozytywnie przyjęta. Bardzo się z tego powodu cieszymy, ponieważ to jest jeden z ważniejszych elementów naszego projektu. Chodzi o dostęp do profilaktyki, do leczenia dla szerszego grona podmiotów.

A teraz odniosę się do opinii, które zostały przesłane do naszej propozycji. Pierwsza uwaga dotyczy klubów konopnych. W opinii została sformułowana teza mówiąca o sprzeczności z konwencją, której Polska jest stroną. Naszym zdaniem w art. 29 konwencji przewidziany jest system kontroli uprawy maku lekarskiego. Przedmiotem kontroli jest kwestia obrotu gospodarczego. W przypadku klubów konopnych nie ma celu gospodarczego, one mają charakter konsumencki pozbawiony znaczenia gospodarczego. Jest to forma działalności non profit, tam nie dochodzi do wzbogacenia się. Obrót kontrolowany jest zezwoleniami na otwieranie klubów konopnych. Jest to w pełni regulowane przez organy, co wynika z naszej propozycji, a więc organy mają pełną kontrolę. Osoby, które takie kluby zakładają muszą spełniać określone kryteria. Między innymi sprawdza się, czy odpowiadały kiedykolwiek z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii za obrót. To jest zabezpieczenie, że dilerzy nie będą mogli otwierać klubów konopnych.

Kolejna kwestia również związana jest z konwencją. Inne kraje stosują podobną metodę wychodzenia naprzeciw ewolucji, jeśli chodzi o politykę narkotykową. Wszyscy zdajemy sobie sprawę z tego, że na świecie jest trend, aby tę politykę racjonalizować w kierunku pewnego rodzaju legalizacji. Inne kraje również są związane tą konwencją, a w ich przypadku jest to działanie zgodne z konwencją.

Jest jeden punkt, w którym nasz projekt może być ryzykowny. Z tego, co wiem, Polska nie zgłaszała żadnych zastrzeżeń co do kwestii kontroli uprawy maku. Gdyby państwo polskie zgłosiło takie zastrzeżenie, to moglibyśmy się nie stosować do tej konwencji. Ale jest też druga strona medalu, nie ma obligatoryjnej kwestii stosowania się do wszystkich zapisów konwencji. Nasze analizy mówią, że w przypadku Hiszpanii bardziej jest ten drugi charakter niż pierwszy.

Jeżeli chodzi o kwestię konstytucyjności, która jest zarzucana w przypadku wartości granicznych, to w opinii Biura Legislacyjnego pojawił się zarzut, jakoby zmiana art. 62a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii i ustanowienie tabeli wartości mogłoby być paradoksalnie depenalizacją posiadania narkotyków w drodze aktu wykonawczego. To jest opinia, z którą należy polemizować, ponieważ, jeśli spojrzymy na obecny zapis art. 62a ustawy, który pozwala prokuratorowi uznaniowo umorzyć w niektórych przypadkach postępowanie, to oznacza, że przepis ten dopuszcza, iż posiadanie nieznacznej ilości

nie ma charakteru przestępstwa. A więc taka ocena, zdaniem projektodawców, jest nie do końca trafiona.

Co do niezgodności z konstytucją, to, naszym zdaniem, tej niezgodności nie ma. Jak powiedziałem na samym początku, uważamy, iż jeśli kwestia ilości nie jest doprecyzowana i są przypadki, w których osoba z małą ilością (0,5 g) podlega karze, a w innych przypadkach nawet 3 g to jest ilość, która jest uznana za nieznaczną, to zdają sobie państwo sprawę z pewnej nieproporcjonalności i dysproporcji. Naszym zdaniem to łamie zasadę równości wobec prawa.

Kolejna kwestia. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie stwierdzał, że pewne niedookreślenie w przepisach prawa budzi jego wątpliwości. Między innymi naszym celem jest wyjście naprzeciw oczekiwaniom Trybunału, aby przepisy były przejrzyste. Ustanowienie tabeli wartości granicznych byłoby takim wyjściem naprzeciw.

Naszym zdaniem zarówno kwestia klubów konopnych, jak i kwestia niezgodności tej idei z konwencją nie jest jednoznaczna. Nie ma jednoznacznej opinii, czy faktycznie jest to z nią niezgodne. Zdaję sobie sprawę, że bardziej komfortową sytuacją byłoby, gdyby państwo polskie zgłosiło w tym zakresie zastrzeżenie. Natomiast na chwilę obecną uznajemy, że projekt mieści się w granicach polskich przepisów. Co do wartości granicznych również uznajemy, że propozycja ta ma charakter konstytucyjny. Mało tego, ma ona charakter naprawczy. Określa wartości graniczne celem ujednolicenia i stworzenia prawa, które będzie obowiązywało wszystkich w taki sam sposób, a nie będzie zależało od uznania prokuratora. Kluby konopne według naszej koncepcji nie mają charakteru gospodarczego, tylko charakter rekreacyjny, na własny użytek.

I na koniec leczenie substytucyjne. Ale do niego nie było żadnych uwag.

Specjalista z Biura Analiz Sejmowych Andrzej Sakowicz:

Odniosę się tylko do tych problematycznych kwestii, które zostały zasygnalizowane w opinii. Pierwsza to sprawa niezgodności projektu z konwencją. Nie zgodzę się z panem posłem w tej kwestii, że konwencja różnicuje cel uprawy, bowiem konwencja w art. 28 wyraźnie wskazuje, że w przypadku zdecydowania się przez państwo na uprawę konopi, w tym także konopi indyjskich, musi być spełniony rygor kontroli wynikający z art. 28 konwencji. Rygor wynikający z art. 28 konwencji dla maku jest bardzo szczegółowo opisany w naszej ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, w rozdziale 8. W rozdziale tym wskazuje się wyraźnie, że podejmując decyzję o uprawie maku, jak również o uprawie konopi włóknistych na rzecz przemysłu włókienniczego, chemicznego, celulozowego, spożywczego, kosmetycznego musi być podjęta stosowna uchwała sejmiku. Po drugie, marszałek województwa wyraża zgodę na uprawę rzeczonych konopi, jak również muszą być zawarte umowy kontraktacji, umowy sprzedaży, umowy o przetwarzaniu słomy konopnej, jak również zobowiązania do dostarczenia tych produktów po ich uprawie. Czyli mamy do czynienia z ciągłą kontrolą nad uprawą zarówno maku, jak i uprawą konopi.

Projekt zakłada, że grupa co najmniej 5 osób dorosłych wystąpi o rejestrację klubu konopnego, de facto spółdzielni, która będzie mogła swobodnie, na własne potrzeby, uprawiać konopie bez żadnego nadzoru państwowego, co jest sprzeczne z założeniami konwencji, bo konwencja wskazuje wyraźnie w art. 23, że konopie mają być przekazane jednej lub kilku organizacji państwowych dla dokonania czynności przewidzianych w art. 28 konwencji. Projekt takiego rozwiązania nie przewiduje. Ta uprawa jest prowadzona na rzecz własnych członków, co w ocenie Biura Analiz Sejmowych jest sprzeczne z założeniami konwencji. De facto mamy tu do czynienia z taką sytuacją, że jest to niekontrolowana uprawa konopi przez członków klubu bez jakiegokolwiek nadzoru. Albowiem możliwość kontroli istnieje tylko i wyłącznie wtedy, kiedy podmiot nie daje rękojmi, cokolwiek by to znaczyło.

Dlatego też Biuro Analiz Sejmowych wskazuje, że mamy do czynienia ze zróżnicowaniem systemów uprawy konopi bez wskazania cechy relewantnej, istotnej, która powinna wystąpić w takim przypadku, chyba że założeniem projektu jest wprowadzenie legalizacji uprawy konopi przez osoby pełnoletnie w Polsce. To jest jedyna cecha, która wskazywałaby na różnice w zakresie systemu kontroli.

Co do drugiej kwestii, czyli konieczności wprowadzenia definicji legalnej pojęcia nieznaczna ilość i dookreślenia go w rozporządzeniu, to Biuro Analiz Sejmowych stoi na stanowisku, że nie jest to konieczne. Po pierwsze, mamy ugruntowaną linię orzeczniczą w tym zakresie, w której wyraźnie się wskazuje, że nieznaczną ilość określa się poprzez masę narkotyku, rodzaj środka odurzającego, cel jego przeznaczenia, jak również ilość działek, która może być wykorzystana. Wyraźnie wskazuje się, że może to być jedna lub dwie. Jest to wprawdzie pojęcie niedookreślone, ale takie pojęcia mogą funkcjonować w systemie prawa karnego. Pragnę zwrócić uwagę na wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego z 14 lutego 2012 r., kiedy to Trybunał ocenił inne pojęcie – znaczna ilość. Wskazał wyraźnie, że ono może funkcjonować, istnieją kryteria oceny, istnieje również ugruntowana linia orzecznicza w tym zakresie. Z tego też powodu nie wydaje się zasadne wprowadzanie w drodze rozporządzenia dookreślenia tego przepisu.

Po trzecie, Biuro Analiz Sejmowych wskazuje, że delegacja zawarta w projektowanym art. 45a ust. 13 jest delegacją, która nie spełnia standardu konstytucyjnego. Jest ona bowiem pozbawiona wytycznych. Cytuję: „ Minister sprawiedliwości określa w drodze rozporządzenia zasady prowadzenia rejestru, o którym mowa w ust. 10”. Nic nie jest wskazane – sposób, tryb, cel jego wprowadzenia.

Legislator Robert Durlik:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, nasze uwagi w dużej mierze są zbieżne z uwagami Biura Analiz Sejmowych. My podnosiliśmy przede wszystkim niespełnienie wymogów konstytucyjnych w zakresie upoważnień do wydania rozporządzenia zawartych w art. 45 ust. 5 i ust. 13. Brak wytycznych, czyli niezgodność z art. 92 ust. 2 Konstytucji.

Również wydaje się, że nie ma potrzeby definiowania poprzez tabele wartości granicznych pojęcia „nieznacznej ilości”. Wyższą wartością jest uelastycznienie, mniejsza kazuistyka przepisu. W zasadzie to są nasze najważniejsze uwagi w zakresie niezgodności z art. 92 ust. 2 Konstytucji.

Te same uwagi zostały zgłoszone wcześniej, bo jak powiedział pan poseł wnioskodawca, to jest zmodyfikowana wersja projektu przedstawionego zimą tego roku. Te same uwagi podnosiliśmy wtedy i nadal je podtrzymujemy w zakresie wytycznych i w zakresie pojęcia nieznaczna ilość.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Wobec tego ja zapytam. W art. 45a zapisano. „Grupa co najmniej 5 osób może wystąpić z wnioskiem o zarejestrowanie klubu konopnego”. Czy ta liczba 5 jest po prostu porządkowa, czy to ma jakiś głębsze uzasadnienie?

Poseł Michał Kabaciński (TR):

Nie, ona nie wynika z jakichś analiz. Po prostu na potrzeby ustawy zaproponowano grupę pięcioosobową. To może być również grupa trzyosobowa , sześcio- lub siedmioosobowa. Zaden konkretny cel nie przyświecał tej liczbie. Panie przewodniczący, albo uczestniczymy w posiedzeniu i zajmujemy się pewnym punktem, albo wychodzimy z jakimiś wycieczkami.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, na posiedzeniach naszej Komisji zdarzają są czasami jakieś wtręty. Wyjaśnienie padło. Bardzo proszę, bo pan poseł chciał się ustosunkować do wyjaśnień prawników.

Poseł Michał Kabaciński (TR):

Przede wszystkim konwencja. W art. 29 mamy wyrób, w art. 30 – obrót. Naszym zdaniem jest to pewne zróżnicowanie. Oczywiście możemy polemizować, czy łączyć te wszystkie artykuły. Naszym zdaniem kryteria, które określiliśmy w projektowanej ustawie, spełniają wymogi konwencji, ponieważ państwo może kontrolować, kto otrzymuje takie zezwolenie, bo kluby miałyby powstawać po uzyskaniu zezwolenia, będzie można kontrolować osoby, które w takim klubie funkcjonowałyby, więc wymogi zostały spełnione.

Możemy się nie zgadzać co do klubów konopnych i uznać, że jest to zła propozycja, niezgodna z państwa przekonaniami, z państwa programami politycznymi. Ale jeżeli już nie kluby konopne, to pozostaje kwestia wartości granicznych, tego, na czym organy

ścigania dzisiaj tak naprawdę skupiają swoją uwagę. Powtórzę, w roku ubiegłym 35 tys. czynów dotyczyło posiadania nieznacznej ilości. Dla zobrazowania powiem, że dotyczy to posiadania jednego skręta czy jednej działki konopi indyjskiej. Natomiast jeśli popatrzymy, w jaki sposób organy ścigania i z jaką częstotliwością próbują realizować politykę wobec dilerów, wobec tych, którzy sprzedają nieletnim środki odurzające, to ta liczba jest w granicach 1600. Naszym celem jest również to, żeby organy ścigania i prokuratura miały pewien element stały. Niech to będzie 5 g, 3 g czy 2 g, które będzie można posiadać na własny użytek, i wtedy nie trzeba będzie skupiać całej uwagi właśnie na takich osobach, a tych osób jest bardzo dużo i nie wyeliminujemy ich. Wtedy organy ścigania mogłyby całą siłę i całą energię organizacyjną przerzucić na przykład na dilerów pod szkołami. To było głównym celem projektodawców. Aby organy ścigania miały ramy i stosowały się do racjonalnych przepisów, bo naszym zdaniem nie jest racjonalne ściganie, wszczynanie postępowań i skupianie uwagi organów ścigania na prawniku, lekarzu czy urzędniku państwowym, który posiada przy sobie 1 g konopi, a nieskupianie uwagi na osobach handlujących masowo środkami odurzającymi bez żadnej kontroli, bo nie ma żadnej kontroli nad tym, co jest sprzedawane, komu jest sprzedawane, w jakiej jakości, czy są to środki, które mogą spowodować natychmiastowy zgon.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Mam pytanie i uwagę. Proszę mi powiedzieć, czy wnioskodawcom bardziej zależy na klubach konopnych, czy na tym, żeby doprecyzować miarkę, ponad którą prokurator musi ścigać i nie może uznać, że to jest nieznaczna ilość? Czy ostatni sygnał podawany w mediach, że czterolatek przyniósł kokainę do przedszkola daje nam wszystkim coś do myślenia czy nie? Również państwu.

Poseł Michał Kabaciński (TR):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, bardzo trudno będzie mi się odnieść do pierwszego pytania pana posła, ponieważ to nie będzie ocena obiektywna. Natomiast najważniejszym punktem projektu od samego początku jest kwestia uregulowania niedoprecyzowanej kwestii pojęcia „nieznaczna ilość” i tego nie ukrywam. Kluby konopne są pewnego rodzaju rozwiązaniem, aby uniknąć przenikania użytkowników do świata przestępczego. Użytkowników rekreacyjnych nie wyeliminujemy całkowicie. Nie ma bowiem takiej możliwości, abyśmy jako państwo, jako posłowie stworzyli takie przepisy, żeby tych użytkowników nie było. Celem klubów konopnych jest to, aby nie dochodziło do przenikania do świata przestępczego. Nie będę mówił o konsekwencjach przenikania do świata przestępczego użytkownika rekreacyjnego, który raz na miesiąc nabędzie 1 g lub 2 g środka odurzającego, ponieważ naszym zdaniem to nie jest przestępstwo, a robimy z tych osób przestępców.

Natomiast jeśli chodzi o czterolatka, który przynosi do przedszkola kokainę, to, panie pośle, przez to, że państwo polskie nie ma żadnej kontroli nad obrotem środkami odurzającymi poza represją wobec rekreacyjnych użytkowników, swobodnie w państwie polskim będą nadal wokół szkół przebywać dilerzy, będą funkcjonować osoby, które będą dostarczać takie środki. Taka osoba, niestety, może przekazać taki środek każdemu, nawet małemu dziecku, które będzie szło do przedszkola, ponieważ nikt tego w Polsce nie kontroluje. Zarówno kluby konopne, jak i inne rozwiązania europejskie ograniczają nielegalny obrót w podziemiu.

Wiem, że bardzo łatwo użyć argumentu, co z takim dzieckiem, ale proszę spojrzeć na drugą stronę medalu. Mówię tu o tabeli wartości granicznych. Kiedy urzędnik, prawnik, lekarz, który zamiast – powiem wprost – wypić pół litra wódki chce zapalić skręta, to staje się przestępcą. Ten, który wypije pół litra wódki, nie jest traktowany jako przestępca, mimo iż alkohol jest twardym narkotykiem zgodnie z tabelą WHO. Konopia indyjska jest miękkim narkotykiem zgodnie z tabelą WHO, a palacz skręta jest traktowany jako przestępca.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Moje pytanie po takiej odpowiedzi zmierza do tego, czy państwo są gotowi zrewidować swój pogląd i zmienić projekt. Czy wnioskodawcy są gotowi wykluczyć z projektu kwestię klubów konopnych? Gotowy byłbym rozmawiać o normach. Mało tego, gotowy byłbym

rozmawiać o takich przepisach, które by jednak pozwoliły na bardziej niż do tej pory skuteczna walkę z dilerami. W takim kontekście moglibyśmy rozmawiać, natomiast jeżeli pozostaną kluby konopne, to mówię nie.

Poseł Renata Butryn (PO):

Panie przewodniczący, mam propozycję. Sądzę, że każdy ma już wyrobione zdanie i proponuję, aby zamknąć dyskusję i przejść do głosowania. Zgłaszam wniosek formalny.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Być może wniosek zostanie przyjęty i nie będzie więcej pytań, więc zapytam teraz. Panie pośle, ja się o liczbę osób, które mogą założyć klub konopny, nie pytałem tylko ze względu na liczbę, tylko ze względu na art. 32 Konstytucji. To jest taka uwaga na przyszłość. Wyrażona w art. 32 Konstytucji zasada równości może być naruszona tylko z bardzo ważnych powodów. A więc jeśli co najmniej pięć osób mogłoby prowadzić uprawę na własny użytek, to pozbawienie tej możliwości dwóm osobom, a nawet jednej osobie narusza zasadę równości. Nie jest to problem banalny.

Poseł Michał Kabaciński (TR):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, odniosę się od razu do słów pana przewodniczącego. Nie mogę polemizować z tym stwierdzeniem. Można się zgodzić, że to będzie pewnego rodzaju nierówność, ale wiem, że nie jest to główny problem zastrzeżeń co do klubów konopnych.

Odnosząc się do wypowiedzi pana posła Kłopotka, mogę stwierdzić, że projektodawcy są w stanie wycofać kwestię klubów konopnych na rzecz otwarcia próby uzyskania kompromisu w sprawie wartości granicznych, uregulowania tej kwestii i tego, co powiedział pan poseł, czyli faktycznego zwiększenia efektywności w ściganiu dilerów a nie użytkowników rekreacyjnych. Jeżeli mogę to zrobić w tej chwili, to wycofuję wszystkie artykuły dotyczące klubów konopnych, pozostawiając wartości graniczne i kwestię leczenia substytucyjnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani poseł, był wniosek o zamkniecie dyskusji. Jeśli nie ma więcej pytań, to przystępujemy do głosowania.

Poseł Witold Pahl (PO):

Panie przewodniczący, przedstawiciel wnioskodawców zgłosił zamiar złożenia autopoprawki.

Poseł Michał Kabaciński (TR):

Zgłosiłem poprawkę polegająca na wycofaniu części projektu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja to zrozumiałem jako takie werbalne ogólne odniesienie się do postulatu pana posła Kłopotka.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Autopoprawkę trzeba zgłosić formalnie do pani marszałek. Nie możemy dzisiaj głosować.

Poseł Michał Kabaciński (TR):

Skoro tego wymaga regulamin, z czego zdaję sobie sprawę, to w formie pisemnej zgłoszę autopoprawkę do pani marszałek.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Stwierdza pan na posiedzeniu Komisji jako przedstawiciel wnioskodawców, że chce pan wnieść poprawkę. Dobrze.

Poseł Michał Kabaciński (TR):

W zakresie, o którym mówił pan poseł Kłopotek, czyli w kwestii regulującej tzw. kluby konopne.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Wobec powyższego czekamy na autopoprawkę. Pan poseł zgłasza autopoprawkę do pani marszałek i pani marszałek podejmie decyzję, czy ponownie kieruje sprawę do naszej Komisji, czy też uznaje, że wątpliwości nie ma i kieruje projekt do właściwej komisji do prac sejmowych.

Przechodzimy do punktu drugiego porządku dziennego – zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, ale tym razem w trybie art. 21 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu, autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Pan poseł Arkadiusz Mularczyk prosił, aby zwolnić go z obowiązku przedstawiania tego projektu, gdyż po wniesieniu autopoprawki, jego zdaniem, opinia Biura Analiz Sejmowych jest opinią za dopuszczalnością tego projektu. Proszę, Biuro Analiz Sejmowych.

Specjalista z BAS Piotr Chybalski:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, rzeczywiście, naszym zdaniem, nie ma podstaw formalnych do negatywnego zaopiniowania zgłoszonej autopoprawki, a to dlatego, że do autopoprawki nie mają zastosowania utrwalone ustalenia doktryny prawa i Trybunału Konstytucyjnego dotyczące granic materii poprawek. Wynika to z faktu, że autopoprawka nie jest w sensie prawnym tym samym, co poprawka. Do 2008 r. pojęcie autopoprawki nie było pojęciem normatywnym, funkcjonowało tylko w praktyce sejmowej oraz w doktrynie prawa i wtedy stanowiło synonim każdej poprawki wnoszonej przez wnioskodawcę projektu. W grudniu 2008 r. stało się pojęciem normatywnym, zostało wprowadzone do regulaminu Sejmu, do art. 36 ust. 1a – 1c. Jednak razem z wprowadzeniem go na grunt regulaminowy istotnie zmieniono jego treść. Znacząco odróżniono autopoprawki od poprawek.

Są trzy elementy, które odróżniają autopoprawkę od poprawki. Po pierwsze, moment procedury, kiedy się je wnosi. Wyłącznie we wstępnej fazie przed pierwszym czytaniem. Po drugie, autopoprawek się nie głosuje, one samą wolą wnioskodawców modyfikują ich projekt. Po trzecie, do autopoprawek stosuje się te same wymogi formalne jak do inicjatyw ustawodawczych, na przykład konieczność zaopatrzenia w stosowne uzasadnienie, możliwość kierowania do Komisji Ustawodawczej w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu. Te odmienności sprawiły, że w 2009 r. w doktrynie prawa pojawił się pogląd, moim zdaniem, trafny, w myśl którego autopoprawka nie jest tym samym co poprawka.

Jeśli chodzi o kwestię materii autopoprawek, to z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można wywnioskować to, co powiedziałem wcześniej, czyli że do autopoprawek nie stosuje się ograniczeń materii, które stosuje się do poprawek. Istotą orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego materii poprawek jest stwierdzenie, że poprawki wnoszone na sejmowym etapie postępowania ustawodawczego powinny pozostawić, mówiąc kolokwialnie, w spokoju tzw. element bazowy projektu. Czyli jest jakaś podstawowa część każdego projektu ustawy, która nie powinna ulegać zmianom przez cały przebieg postępowania, niezmienna przez trzy czytania. Co to znaczy? To znaczy, że ów element bazowy zostaje ostatecznie ustalony dopiero podczas pierwszego czytania projektu ustawy w Sejmie. Wcześniej nie ma, tak wynika z orzecznictwa, przeszkód, aby go modyfikować.

To wzmacnia pogląd, że materia autopoprawek może być znacząco szersza niż poprawek. Autopoprawka jest tak naprawdę korektą inicjatywy ustawodawczej i do autopoprawki należałoby stosować te same wymogi co do inicjatyw ustawodawczych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Biuro Legislacyjne ma inne zdanie, czy tak? I podtrzymuje je, tak?

Legislator Bogdan Cichy:

Biuro Legislacyjne podtrzymuje swoje zdanie w tej sprawie. Chcemy zwrócić uwagę, po pierwsze, że jest sprawą bezsporną, iż ta poprawka wykracza poza zakres. Po drugie, w naszym przekonaniu autopoprawka powinna modyfikować przedłożony projekt. Z art. 36 ust. 1a regulaminu Sejmu wynika, że wnosi się autopoprawkę do przedłożonego projektu, czyli sekwencja art. 36 ust. 1a jest identyczna jak art. 119 ust. 2 Konstytucji,

że „Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy (…)”. W naszym przekonaniu istota tkwi w tym, że nie jest ważne, czy to jest poprawka czy autopoprawka, tylko „do projektu”.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się po raz pierwszy i później do art. 119 ust. 2 Konstytucji, oczywiście odnosił się do formuły poprawki, ale głównie wypowiadał się, co rozumie pod pojęciem projekt ustawy, gdyż przed wyrokami Trybunału Konstytucyjnego były dwa rozumienia pojęcia projektu z konstytucji. Pierwsze rozumienie, to że projekt to jest cała ustawa, czyli jeżeli nowelizujemy ustawę, to możemy wnosić poprawki, które nie są zawarte w druku. Drugi wątek polega na tym, że wnosimy poprawki do projektu. Trybunał Konstytucyjny w sposób jednoznaczny się wypowiada. Ma to być poprawka, mówiąc normalnym językiem, do tzw. bazy, czyli do projektu, który jest w druku. Takie jest wykształcone stanowisko. Nie jest istotne czy to jest poprawka, czy to jest autopoprawka. Chodzi o to, do czego ona ma być.

W związku z tym w naszym przekonaniu autopoprawka nie może być nową inicjatywą. Autopoprawka powinna odnosić się do tzw. bazy.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Przepraszam, dopytam od razu, bo nie zrozumiałem. Co jest bazą? Projekt nowelizacji czy ustawa nowelizowana?

Legislator Bogdan Cichy:

Projekt nowelizacji. Trybunał Konstytucyjny co do tego nie ma żadnej wątpliwości. Trybunał Konstytucyjny we wszystkich wyrokach stwierdza to samo, od pierwszego poczynając. Pierwszy wyrok powstał właśnie na tej kanwie, że w Sejmie były dwa rozumienia pojęcia projektu. „Do projektu ustawy” – to sformułowanie nie było jednoznaczne. Co to znaczy projekt? To, o co pan poseł przed chwilą zapytał. Co to jest projekt? Projekt dotyczy druku. Takie jest ugruntowane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Stąd w naszym przekonaniu nie jest istotne, czy mówimy o autopoprawce czy poprawce, tylko do czego ona jest. Regulamin mówi, że ona ma być do projektu, konstytucja w swojej treści też mówi „do projektu”.

I jeszcze jedna sprawa, nad którą trzeba będzie się pochylić. Kwestia autopoprawek jest kompletnie nieuregulowana w regulaminie. Chcemy jednak zwrócić uwagę, że autopoprawkę wnosi przedstawiciel wnioskodawców, a nie wszyscy wnioskodawcy. W związku z tym mamy ogromną obawę, że jeżeli pójdziemy szeroko, jak mówił przedstawiciel BAS, to wydaje nam się, że pełnomocnictwo do wnoszenia takiej autopoprawki powinno być inne – albo wszyscy, albo jeden. Jeżeli wnosi autopoprawkę tylko przedstawiciel wnioskodawców, to w naszym przekonaniu może to polegać na usunięciu błędu, pomyłek, poprawiać redakcję, czyli elementy legislacyjno-redakcyjne, a nie być całkowicie nową inicjatywą. Ta autopoprawka charakteryzuje się tym, że całkowicie wykracza poza zakres projektu. Podtrzymujemy nasze stanowisko.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Na jakim etapie jest ten projekt?

Legislator Bogdan Cichy:

Projekt jest przed pierwszym czytaniem. Był już nawet włączony do porządku dziennego posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny i został zdjęty. Gdyby Komisja Polityki Społecznej i Rodziny odbyła pierwsze czytanie, to „skasowałaby” tę poprawkę, bo autopoprawkę można wnosić do rozpoczęcia pierwszego czytania. Przewodniczący zadecydował o zdjęciu z porządku dziennego, żeby uszanować sam fakt zgłoszenia autopoprawki. Jako że wpłynęła autopoprawka, Biuro Legislacyjne przygotowało opinię – ponieważ jak państwo wiedzą, zawsze przygotowuje wstępne opinie dla pani marszałek – i zwróciliśmy uwagę, że ta autopoprawka wykracza poza zakres materii projektu. Stąd, jak rozumiem, państwo jako Komisja zwrócili się do Biura Analiz Sejmowych o opinię. Jest taka opinia. Mamy różnicę zdań. Zresztą państwo to wiedzą, dwóch prawników, dwa różne zdania, szkoła krakowska, szkoła warszawska.

Specjalista z BAS Piotr Chybalski:

Przedstawiciel Biura Legislacyjnego poruszył problemy inne niż ten, o którym teraz dyskutujemy. Problem różnicy pojęciowej między projektami ustaw dotyczy rozróżnienia

między ustawami nowymi a nowelizującymi inne ustawy, ale on nie ma związku z omawianą sytuacją. Powołuje się pan mecenas na orzecznictwo konstytucyjne, jednak ono jest sprzed 2008 r., czyli sprzed noweli regulaminu Sejmu, która, inaczej niż pan mówi, wprowadziła pojęcie autopoprawki. Obecnie to jest pojęcie regulaminowe. Przed 2008 r. rzeczywiście nie było wątpliwości, autopoprawka była synonimem każdej poprawki, którą składał wnioskodawca.

Dzisiaj, niestety, nie mogę się z panem zgodzić, już tak nie jest.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

A jak jest dzisiaj?

Specjalista z BAS Piotr Chybalski:

Dzisiaj wnioskodawca ma wybór. Może przed pierwszym czytaniem wnieść autopoprawkę, a potem może, jak mu to z konstytucji przysługuje, wnieść poprawkę. Inne są wymogi formalne dotyczące autopoprawki i poprawki.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Do projektu ustawy?

Specjalista z BAS Piotr Chybalski:

Jeśli wnosi poprawkę, czyli już w fazie komisyjnej albo w drugim czytaniu, to stosuje się do niej wszelkie wymogi, jakie są stosowane do innych poprawek. W tym wymogi dotyczące materii. Przy autopoprawkach tak nie jest. Dodam jeszcze, że już od początku lat 90. w doktrynie prawa funkcjonuje powszechny pogląd co do definicji poprawki. Poprawka jest wnioskiem legislacyjnym, który prowadzi do wykreślenia jakichś wyrazów z projektu, przekształcenia projektu. Ale istotne jest to, że poprawka ma być wnioskiem legislacyjnym. Wniosek legislacyjny wymaga zatwierdzenia albo odrzucenia przez komisję czy przez Sejm, jeżeli jest głosowany na posiedzeniu plenarnym. Natomiast w obecnym stanie prawnym autopoprawka nie jest wnioskiem legislacyjnym. Jej się nie zatwierdza ani nie odrzuca, sama wolą wnioskodawców od razu modyfikuje projekt.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Przed pierwszym czytaniem?

Specjalista z BAS Piotr Chybalski:

Tak, oczywiście. I to ją odróżnia od poprawki. Do autopoprawek stosujemy cały art. 34 regulaminu Sejmu tak jak do inicjatyw ustawodawczych. W przypadku poprawek wymogiem formalnym w zwykłym trybie ustawodawczym jest wyłącznie to, żeby wskazać konsekwencje dla projektu.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jeżeli mówimy, że autopoprawkę w imieniu wnioskodawców wnosi się przed pierwszym czytaniem, to czy to oznacza, że taką autopoprawkę składa się na nowym druku, z nowymi podpisami, nawet tych samych osób, i ona jest kierowana do Marszałka Sejmu? Czy musi być nowy druk, czy nie?

Specjalista z BAS Piotr Chybalski:

Panie pośle, dotknął pan najpoważniejszej luki, jaka istnieje w sejmowym postępowaniu ustawodawczym. W regulaminie Sejmu nie ma doprecyzowanego zakresu uprawnień przedstawiciela wnioskodawców w zakresie autopoprawek. Nie wiadomo, czy przedstawiciel wnioskodawców może sam wycofać projekt, zgłosić autopoprawkę, poprawkę. Praktyka jest w tej chwili taka, że autopoprawkę wnosi przedstawiciel wnioskodawców, choć jest to robione tylko na gruncie praktyki sejmowej. Natomiast problem, o którym pan poseł wspomniał, dotyczy całości procedury. Na przykład nie wiadomo, czy sam przedstawiciel wnioskodawców może projekt wycofać, nie wiadomo, kto te uprawnienia wykonuje. Powiedziałbym, że to jest oddzielny problem. On się uwidocznia przy autopoprawce, ale nie tylko.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Proszę państwa, my mamy do czynienia z konkretnym projektem, ważnym projektem, nad którym Sejm już zaczął pracować. Ten spór, moim zdaniem, wymaga bardziej pogłębionych analiz w kontekście ostatniego pytania dotyczącego tego, kto może wnosić autopoprawkę, jak dalece wnioskodawca jest umocowany. Ten spór powinien być kontynuowany w Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich i rozstrzygnięty tak, aby przepisy brzmiały w sposób niebudzący wątpliwości. Proponuję, żebyśmy dzisiaj ten projekt zaopiniowali pozytywnie, aby można było nad nim dalej pracować. Tak na marginesie, na miejscu wnioskodawców napisałbym nowy projekt i nie tracił trzech miesięcy, ale cóż. Zaś do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich przesłali informację o potrzebie zajęcia się tym problemem.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

A może zasugerować pani marszałek, że jest pewnego rodzaju luka w regulaminie Sejmu i Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich powinna się tym zająć.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, pani marszałek zdaje sobie sprawę z tego, że są problemy i dlatego skierowała tę sprawę do naszej Komisji. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Sławomir Piechota (PO):

Problem od strony merytorycznej jest poważny i jest analizowany na wielu posiedzeniach naszej Komisji. Natomiast mnie niepokoi to, że jedna osoba może tak naprawdę wnieść nowy projekt. Uznając, że w tym konkretnym przypadku jest to dopuszczalne, stwarzamy dość niebezpieczny precedens. Jak w następnych sytuacjach postąpimy, kiedy przedstawiciel wnioskodawców sformułuje na nowo przedmiot regulacji ustawowej? Czy nie byłoby prościej, gdyby z tą nową inicjatywą wystąpić na nowo w pełnym trybie regulaminowo-konstytucyjnym? Na tym tle potem mogą się pojawić spory i nie wiadomo, kto może zarzucić niekonstytucyjność postępowania. W dobrej intencji przeprowadzone postępowanie może zostać unicestwione poprzez uznanie rażącej wady w postępowaniu. Tego się obawiam.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani marszałek skierowała do naszej Komisji tę sprawę w zakresie uwag, jakie przedstawiło do projektu Biuro Legislacyjne. Istotą opinii Biura Legislacyjnego są kwestie związane z zakresem autopoprawki. Czy ona zmienia w sposób zasadniczy przedłożony projekt, czy dodaje nowe elementy, czy nie? Natomiast jeśli chodzi o drugą część, to, o czym dzisiaj mówiliśmy, to znaczy o kwestię reprezentowania projektodawców, to ten aspekt w opinii Biura Legislacyjnego podniesiony nie został i pani marszałek nie zleciła nam badania sprawy w tym zakresie.

Legislator Bogdan Cichy:

Po pierwsze, obawiamy się tego, o czym mówił pan poseł, czyli pewnego precedensu. Jeżeli już raz pojawi się takie stanowisko, stanowisko pewnej otwartości, to zawsze będzie można się na nie powołać.

Zapytanie pani marszałek rozumiemy w takich kategoriach, o czym pan przewodniczący przed chwilą wspomniał, że chodzi o to, czy autopoprawka wykracza, czy nie wykracza. Co do tego sprawa jest jasna i bezsporna, chcę podkreślić, bo Biuro Analiz Sejmowych również opowiada się za tym, że wykracza. My też uważamy, że wykracza.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Wydaje mi się, że to już zostało powiedziane. Chodzi tylko o czas.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Nie, chodzi o to, czy jedna osoba może dokonać takiej rewolucyjnej zmiany.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie mecenasie, proszę kontynuować, bo przerwałem panu.

Legislator Bogdan Cichy:

W związku z tym jest kwestia opinii odnoszącej się do kategorii tego typu, czy poprawka wykracza czy nie wykracza. W naszym przekonaniu poprawka wykracza, natomiast

zakres opinii BAS jest zdecydowanie szerszy. BAS mówi, że nie stosuje się tych wszystkich przepisów dotyczących wykraczania bądź niewykraczania. My prosimy o rozważenie zaopiniowania w zakresie, czy wykracza, czy nie wykracza? Są dwie różne opinie, więc może Wysoka Komisja rozważyłaby zasięgnięcie opinii zewnętrznej. W tej chwili to są opinie wewnętrzne. Między państwem a Biurem są pewne różnice. Może trzecia droga okazałaby się bardziej rozstrzygającą.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ja wychodzę z takiego założenia, jeżeli dopuścimy, że jedna osoba, przedstawiciel wnioskodawców, przed pierwszym czytaniem może dokonać autopoprawki, która całkowicie zmienia pierwotny projekt podpisany przez minimum 15 posłów, to rodzi się pytanie, czy ma takie prawo czy nie. Dla mnie sprawa jest jasna, nie ma prawa samodzielnie dokonać takiej zmiany. Nowa inicjatywa musi przejść całą procedurę od początku albo ponownie uzyskać podpisy posłów, którzy podpisali się pod pierwszą wersją.

Legislator Bogdan Cichy:

Tym bardziej że, zresztą pan poseł to podnosił, jest inna procedura dla poprawki, bo tam jest głosowanie, czyli jest podjęta czynność prawna i wyrażenie woli, a inna dla autopoprawki. Autopoprawka zgodnie z regulaminem w sposób automatyczny wchodzi do projektu. Jedna osoba może wprowadzić dowolne treści do projektu.

Specjalista z BAS Piotr Chybalski:

Chcę doprecyzować. Nie ma wątpliwości, że zakres tej autopoprawki wykracza poza materię projektu. Tu nie ma żadnej wątpliwości. Różnimy się tylko w tym, że według mnie zakres tej autopoprawki może wykraczać poza zakres materii projektu. Problem proceduralny, który zasygnalizował pan poseł Kłopotek, jest, jak powiedziałem, problemem zasadniczym dotyczącym całej procedury ustawodawczej w Sejmie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie mecenasie, trudno mi nie zauważyć, że pani marszałek nie uznała tego problemu za zasadniczy.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

W takim razie co my mamy rozstrzygnąć?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mamy rozstrzygnąć, czy ta autopoprawka jest dopuszczalna, czy nie. Kwestii tego, kto wniósł tę autopoprawkę rozstrzygać nie tyle, że nie mamy, co pani marszałek o to nie pyta.

Poseł Sławomir Piechota (PO):

Panie przewodniczący, jeśli dzisiaj po tej dyskusji, czyli w świadomości problemu, o którym rozmawiamy, uznamy, że takie postępowanie jest dopuszczalne, to znaczy, że otworzymy zupełnie nowe możliwości występowania z inicjatywą ustawodawczą. Chodzi o tę bardzo delikatną materię i bardzo daleko idące możliwości.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, odniosę się merytorycznie do pana propozycji. Uważam, że opinia zewnętrzna niewiele w tej sprawie wniesie, dlatego że stan faktyczny doskonale znamy i to, czym kierują się obydwaj prawnicy – z Biura Analiz Sejmowych i z Biura Legislacyjnego – jest nam dokładnie znane. Można podzielić jedno stanowisko albo drugie. Osoby, które sporządzałyby takie opinie zewnętrzne najprawdopodobniej tak postąpią.

Poseł Sławomir Piechota (PO):

To nie ja sugerowałem zasięganie opinii zewnętrznych. To nie jest polemika z moją wypowiedzią.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy mam to potraktować jako wniosek formalny o wystąpienie przez Komisję o opinię?

Poseł Sławomir Piechota (PO):

Nie, ja podkreślałem, że to wykracza poza pierwotny projekt. A taki tryb występowania z nową inicjatywą, gdybyśmy dzisiaj uznali, że jest dopuszczalny, otwiera zupełnie nową praktykę. To znaczy, że przedstawiciel wnioskodawców może zmodyfikować projekt tak dalece zupełnie bez świadomości posłów, którzy poparli projekt.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, żebyśmy się dobrze zrozumieli. Pan swoje zdanie może wyrazić w głosowaniu, głosując przeciwko pozytywnemu zaopiniowaniu możliwości rozpatrzenia tej autopoprawki, ale poruszył pan inny wątek – zasięgnięcie opinii zewnętrznej.

Poseł Sławomir Piechota (PO):

Nie podnosiłem takiego wątku, panie przewodniczący. Pan mecenas Cichy mówił o takiej możliwości.

Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:

Sekretariat informuje, że pani marszałek skierowała do Komisji do zaopiniowania całą autopoprawkę w związku z wątpliwościami Biura Legislacyjnego wyrażonymi w opinii przygotowanej na wstępnym etapie dla pani marszałek. Opinia ta była znana przy podejmowaniu tej decyzji, a opinia Biura Analiz Sejmowych została zlecona przez Komisję. To tak gwoli wyjaśnienia.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Chcę się podzielić pewną myślą. Powiedzmy, że uznamy, że jest dopuszczalne, żeby jedna osoba – przedstawiciel wnioskodawców – autopoprawką zmienił całkowicie sens przedłożenia. Ale jeżeli ci, którzy się podpisali pod pierwotnym projektem, wycofają swoje poparcie …

Poseł Andrzej Dera (SP):

To nie ma projektu.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Na jakim etapie nie ma projektu?

Poseł Andrzej Dera (SP):

Na każdym.

Poseł Borys Budka (PO):

Nie, do zakończenia drugiego czytania.

Specjalista z BAS Piotr Chybalski:

W mojej opinii odnosiłem się wyłącznie do problemu merytorycznego, czyli do zakresu, a nie do problemu proceduralnego. Nie ulega wątpliwości dla mnie, że praktyka wnoszenia autopoprawek przez przedstawiciela wnioskodawców jest niedopuszczalna. To powinna być grupa posłów popierających projekt.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Czyli popiera pan mój pogląd?

Specjalista z BAS Piotr Chybalski:

Całkowicie.

Poseł Witold Pahl (PO):

Wynika z tego, że wszyscy zgadzamy się ze sobą. Jeśli chodzi o tę konkretną sprawę, możemy wydać opinię pozytywną, natomiast trzeba bardzo wyraźnie zasygnalizować lukę w regulaminie. Brak regulacji w regulaminie może spowodować bardzo poważne wątpliwości. Przecież część wnioskodawców może nie popierać autopoprawek, jakie zostaną wniesione przez ich przedstawiciela. To jest kwestia zakresu. Trzeba bardzo wyraźnie dookreślić zakres uprawnień przedstawiciela wnioskodawców w regulaminie, żeby nie było żadnych wątpliwości. Uważam, że sam problem, który dzisiaj omawiamy, ten standard konstytucyjny jest zachowany, ale należy zasygnalizować pani marszałek potrzebę prac legislacyjnych Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Poseł Borys Budka (PO):

Od godziny dyskutujemy nad dwoma kwestiami, nieco wykraczając poza wniosek pani marszałek, natomiast literalna wykładnia w mojej ocenie nie budzi wątpliwości i podzielam zdanie pana posła Kłopotka. Skoro regulamin Sejmu posługuje się sformułowaniem „wnioskodawca może wnieść autopoprawkę", to wnioskodawcą jest grupa posłów. W tym momencie nie możemy domniemywać, że przedstawiciel wnioskodawców jest podmiotem, który jest tożsamy z wnioskodawcą. Natomiast po tej analizie my wychodzimy poza zakres pytania pani marszałek, więc sądzę, że musimy wydać opinię i zamknąć sprawę, natomiast jak mówi pan poseł Pahl, prezydium Komisji czy pan przewodniczący przygotuje stanowisko dla pani marszałek w związku z doprecyzowaniem przepisu.

Gdybyśmy chcieli, żeby upoważnienie wnioskodawcy odnosiło się również do przedstawiania autopoprawek, to należałoby to zapisać w regulaminie, bo musiałoby to wynikać wprost z regulaminu, inaczej w sposób bardzo prosty można byłoby to obejść. O ile przy poparciu 15 posłów sprawa nie jest skomplikowana, to już w momencie, kiedy pod projektem podpisanych jest na przykład 150–200 posłów a tylko jeden przedstawiciel wnioskodawców byłby uprawniony do wnoszenia autopoprawki, chyba za daleko byśmy szli.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proponuję, żeby Komisja wydała opinię w sprawie tego konkretnego projektu i przekazała pani marszałek nasze stanowisko związane z tym, że Komisja uważa za niewłaściwe takie rozwiązanie, że po wniesieniu projektu autopoprawkę, która wprowadza dodatkowe elementy poszerzające zakres projektu ustawy, może wnieść tylko przedstawiciel wnioskodawców, gdyż naszym zdaniem powinni to zrobić wszyscy wnioskodawcy.

Czy taka forma i tryb głosowania państwu odpowiada? Czy są inne wnioski? Nie słyszę. Informuję że w tym głosowaniu potrzebna jest zwykła większość.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem możliwości rozpatrzenia przez Sejm autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych?

Stwierdzam, że Komisja wydała pozytywną opinię przy 9 głosach za, 5 przeciwnych i 3 wstrzymujących się.

Teraz poddam pod głosowanie treść naszego stanowiska, którą przed chwilą sformułowałem.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska Komisji?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 14 głosach za, braku przeciwnych i 1 wstrzymującym się.

Przechodzimy do rozpatrzenia ostatniej sprawy – zaopiniowanie, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzania ścieków. Jest z nami przedstawiciel wnioskodawców, pan poseł Tadeusz Dziuba.

Panie pośle, proszę krótko przedstawić istotę projektu a następnie odnieść się do uwag prawników.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS) – spoza składu Komisji:

Celem proponowanej nowelizacji jest stworzenie podstawy do możliwie szybkiej reakcji władz publicznych, administracji publicznej na wrogie działania „czyścicieli kamienic", którzy, jak państwo wiedzą, celowo uniemożliwiają zaopatrzenie mieszkańców w wodę, by ich skłonić a raczej zmusić do opuszczenia budynku czy lokalu. Chodzi nam o reakcję zmierzającą do przywrócenia dostaw wody, a nie jakąkolwiek.

W obecnym stanie prawnym, jak zapewne wyniknie to za chwilę z dyskusji, skuteczna reakcja, która umożliwia przywrócenie stanu pierwotnego realnie nie jest możliwa. Wyraźnie chcę podkreślić, że celem projektowanych zmian nie jest wprowadzenie obligatoryjności zawiadomienia prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa polegającego na celowym odłączeniu wody, tylko jak najszybsze przywrócenie dostawy wody i tym samym usunięcie uciążliwości dla lokatorów.

O tym, że materia jest ważna piszą sami recenzenci, którzy mówią, że „projekt dotyczy ważnej sfery życia społecznego, domagającej się wprowadzenia odpowiednich roz-

wiązań prawnych" i sugerują, żeby zakres tych zmian był obszerniejszy. Ja się z tym oczywiście zgadzam, ale to wymagałoby już zaplecza legislacyjnego i ustawodawczego i to może zrobić tylko rząd. W związku z powyższym projektodawcy, posłowie, ograniczyli się do jednej sprawy – do przywrócenia zaopatrzenia w wodę w sytuacji, kiedy ona została celowo bez żadnych powodów technicznych odłączona po to, aby lokatorów zmusić do wyprowadzki.

Generalnie rzecz biorąc, recenzenci w poprzednich i obecnych recenzjach próbują analizować tę kwestię w kategoriach przepisów karnych, między innymi odwołując się do art. 160 Kodeksu karnego. Naszym zdaniem ten przepis w takich sytuacjach nie ma zastosowania, ponieważ odnosi się on do sytuacji bezpośredniego niebezpieczeństwa utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Co prawda, o ile się orientuję, nie ma legalnej definicji pojęcia „bezpośredniego niebezpieczeństwa utraty życia czy ciężkiego uszczerbku na zdrowiu", ale niewątpliwie kwestia odłączenia wody w budynku nie spełnia tej przesłanki. Można ją, i tak uważają projektodawcy, uznać za potencjalne niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia, ale w takim rozumieniu potencjalnym. Wszelkie zagrożenia dla higieny życia i utrzymania otoczenia mogą powodować takie skutki i mogę przywołać orzeczenia lekarskie, które do takiego argumentu w takich sytuacjach się odwołują. Poza tym, jak sądzę, wszyscy dyskutujący o tym typie problemów prawdopodobnie mają na uwadze sytuację związaną z budynkami mieszkalnymi, więc na wszelki wypadek pragnę uzmysłowić, że może to dotyczyć obiektów innego rodzaju, na przykład domów pomocy społecznej. Wtedy jest to o wiele bardziej poważny problem.

Podsumowując, kwestia czy zagrożenie zdrowia jest bezpośrednie czy potencjalne jest sprawą oceny. Wnosząc ten projekt ustawy, wyraziliśmy swoją opinię, odpowiadając na to pytanie pozytywnie.

Recenzenci także kwestionują odwołanie się do art. 66 ustawy – Prawo budowlane, co w projekcie wprost czynimy, bo w sensie technicznym projekt ten polega na wprowadzeniu dodatkowego ustępu do tego artykułu, ust. 3. Recenzenci twierdzą, że przepis art. 66 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane odnosi się do zagrożenia wynikającego ze stanu technicznego, by tak rzec, skorupy budynku, czyli konstrukcji elementów osłonowych. Oczywiście sytuacja, do której odnosi się nasz projekt, wiąże się z urządzeniami związanymi z budynkiem. Ale w myśl art. 3 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane przez obiekt budowlany rozumie się budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi. Więc chociażby już z tego punktu widzenia, jak się wydaje, to odwołanie jest uzasadnione. Można rozważyć, czego do tej pory w trybie dyskutowanej poprzednio autopoprawki nie uczyniliśmy, odwołanie nie tylko do pkt 1 art. 66 ust. 1, ale także do pkt 2, co byłoby, naszym zdaniem, równie uzasadnione.

Podsumowując, powiem tak, proceder zmuszania lokatorów do wyprowadzania się z budynków mieszkalnych trwa w Polsce latami. Administracja publiczna poradzić sobie z tym nie może. Nawet wtedy, kiedy jest wyraźna wola po stronie administracji publicznej, w szczególności inspekcji nadzoru budowlanego. Tego typu postępowania trwają całymi miesiącami. Mogę się odwołać do jednego z takich działań w Poznaniu. Po 15 miesiącach inspektorowi nadzoru budowlanego udało się w trybie egzekucji administracyjnej próbować ściągać mandat nałożony przez niego za celowe wyłączenie wody dostarczanej do budynku. Projektowane przepisy dają szansę, że administracja publiczna, działając poprzez prokuratora, będzie mogła wnosić pozew do sądu w celu przywrócenia stanu pierwotnego.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Nie można ludzi pozbawić wody, bo to jest zbrodnia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Biuro Analiz Sejmowych po tej ostatniej wypowiedzi znalazło się w trudnej sytuacji.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Można dyskutować o przepisach, ale nie wolno ludzi pozbawiać wody.

Specjalista z BAS Paweł Kościelny:

Istota tego projektu sprowadza się do wprowadzenia w Prawie budowlanym ust. 3 do art. 66, który to nowy ustęp na organy nadzoru budowlanego nakłada obowiązek zawiadomienia organów powołanych do ścigania przestępstw, czyli prokuratora lub Policji, o czynie, który przestępstwem nie jest. Nakłada obowiązek zawiadomienia o tym, że istnieje podejrzenie, iż zagrożenie życia lub zdrowia spowodowane jest zamierzonym działaniem, to znaczy, że miało miejsce zamierzone działanie. I o tym mają organy nadzoru budowlanego informować. Pytanie – po co?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jak macie takie opinie przygotowywać, to nie opiniujcie w ogóle.

Specjalista z BAS Paweł Kościelny:

Panie pośle, wyjaśniam. Nie chodzi o to, żeby zawiadomić, że miało miejsce zagrożenie zdrowia lub życia, tylko o to, że ono jest skutkiem zamierzonego działania.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Oczywiście, że to jest zamierzone działanie. Chyba to jest jasne.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, dajmy panu skończyć. Potem będziemy dyskutować.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jak są takie opinie prawników, to należy podziękować prawnikom.

Specjalista z BAS Paweł Kościelny:

Pytanie: po co różnicować te sytuacje? Po co różnicować sytuacje na te, w których zagrożenie życia lub zdrowia jest wynikiem zamierzonego działania i niezamierzonego działania. Obecnie system prawny nie różnicuje tych sytuacji. To znaczy, kiedy dojdzie do zagrożenia życia lub zdrowia organy nadzoru budowlanego są już dzisiaj zobowiązane do powiadomienia prokuratora lub Policji.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Żeby nie było wątpliwości, niech to będzie dopisane.

Specjalista z BAS Paweł Kościelny:

Ale to nic nie zmieni w dzisiejszym systemie prawnym i to jest główna wątpliwość. Po co wprowadzać regulację, żeby organy nadzoru budowlanego były zobowiązane do zawiadamiania o czymś, co nie jest przestępstwem, chociaż dzisiaj są już zobowiązane w szerszym zakresie?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

To jest przestępstwo.

Specjalista z BAS Paweł Kościelny:

Projekt wprowadza pewne superfluum, tylko o to mi chodzi. Ja nie dyskutuję, że to nie jest przestępstwo. To może być przestępstwo. Tylko, że dzisiaj to już jest uwzględnione w systemie prawnym. Projekt przewiduje pewien wycinek sytuacji, która jest ujęta dzisiejszym systemem prawnym i jeszcze raz nakazuje zawiadomienie, z tym że jest to wadliwe zawiadomienie, bo to nie jest zawiadomienie o przestępstwie, tylko o pewnym stanie faktycznym. Projektodawcy nawet to podkreślają, że chodzi im nie o przestępstwo, ale o pewien stan faktyczny. Gdyby to miało być zawiadomienie o przestępstwie, jak pan poseł wnioskodawca mówił, to art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego obejmuje już tę sytuację. W samym sformułowaniu projektowanego ust. 3 w art. 66 jest pewna sprzeczność, bo jest mowa o tym, że odcięcie dostaw wody powoduje zagrożenie zdrowia lub życia. Osobiście się z tym nie zgodzę, bo to nie ma takiego przełożenia.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Tak? Jak panu odetną wodę, to pan się przekona, czy pan się z tym zgodzi, czy nie.

Specjalista z BAS Paweł Kościelny:

Bezpośrednie zagrożenie zdrowia lub życia to pewne pojęcie mające odzwierciedlenie w orzecznictwie na gruncie przepisów Kodeksu karnego. I jest to w określony sposób rozumiane.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, prawnicy znają różne opinie. Często się z nimi nie zgadzamy, w większości przypadków ich opinie podzielamy. Proszę pozwolić panu mecenasowi skończyć.

Specjalista z BAS Paweł Kościelny:

Na zakończenie chcę jeszcze powiedzieć, że brakuje materialnoprawnej podstawy do działania dla prokuratora lub Policji. Po prostu nie ma bardzo istotnego elementu w tym projekcie. Jest tu pewna procedura, jak to ma działać, natomiast nie ma podstawy materialnoprawnej. Dlaczego? Nie ma odpowiedzi na pytanie, dlaczego właściciel kamienicy czy właściciel budynku, w którym jest zlokalizowany ośrodek pomocy społecznej, miałby być zmuszony do dostaw wody, jeżeli z jakichś względów nie byłoby to uzasadnione. Pozostaje wiele znaków zapytania, które nie są rozstrzygnięte i nie ma odpowiedzi.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jeszcze jest opinii Biura Legislacyjnego w tej sprawie. Bardzo proszę, panie mecenasie.

Legislator Jarosław Lichocki:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, Biuro Legislacyjne pragnie zwrócić uwagę na art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego, który brzmi: „Instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa”. Dodam tylko wyjaśnienie, że do instytucji państwowych i samorządowych zalicza się nadzór budowlany, który, jak postuluje się w noweli, ma zawiadamiać.

Naszym obowiązkiem jest wskazanie, że proponowany przepis ust. 3 w art. 66 Prawa budowlanego stanowi powtórzenie przepisu z Kodeksu postepowania karnego. Zwracam uwagę, że my nie oceniamy kierunków merytorycznych i nie oceniamy aksjologicznie projektu. Natomiast zasady techniki prawodawczej mówią, że niedopuszczalne jest powtarzanie przepisów ustaw w innych ustawach. W Kodeksie postepowania karnego mamy przepis, który zostaje powtórzony w noweli, jeżeli by uznać, że takie działanie jest przestępstwem. W projekcie brakuje przepisu materialnego, który by wskazywał, że takie działanie właściciela jest przestępstwem. W tym zakresie zgadzam się z Biurem Analiz Sejmowych. A więc, po pierwsze, nie można powtarzać przepisów innych ustaw (dzisiaj jest taki przepis w Kodeksie postępowania karnego), a po drugie, nie ma przepisu materialnego określającego, że takie działanie jest przestępstwem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mamy do czynienia z taką sytuacją, że przepis mówiący o czynie niedozwolonym został wprowadzony autopoprawką. Wcześniej jego nie było. Sądzę, że warto się pochylić nad opiniami legislatorów i Biura Analiz Sejmowych w dalszych pracach nad tym projektem. Sprawa jest na tyle ważka i wcześniej nieuregulowana, że również powinniśmy wziąć to pod uwagę.

Czy są inne pytania lub uwagi? Nie słyszę. Przypominam, że głosujemy w trybie art. 34 regulaminu Sejmu.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością przedstawionego projektu?

Stwierdzam, że Komisja uznała, iż nad tym projektem Sejm może dalej pracować przy braku głosów za, 10 przeciwnych i 8 wstrzymujących się.

Panie pośle, proszę sobie wziąć do serca to, co zostało w tej dyskusji powiedziane. Panom prawnikom dziękujemy. Proszę nie odbierać naszej ożywionej dyskusji jako próby wywierania presji na was, dlatego że my macie swoją pracę do wykonania i robicie ją zgodnie ze swoją wiedzą i swoją sztuką. Z pewnością te emocje wynikają z życia.

Dziękuję wszystkim. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.